

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de  
Desarrollo Económico y Social*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de  
Cooperación y Servicios de Apoyo*  
Robert T. Brown

*Director de la Revista*  
Raúl Prebisch

*Secretario Técnico*  
Adolfo Gurrieri

*Secretaria Adjunta*  
Rosa Nielsen



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1985

**SUMARIO**

Política exterior y negociación financiera internacional: la deuda externa y el Consenso de Cartagena. <i>Jorge Eduardo Navarrete</i>	7
Deuda externa: ¿por qué nuestros gobiernos no hacen lo obvio? <i>Guillermo O'Donnell</i>	27
Deuda externa y crisis: el ocaso de la gestión ortodoxa. <i>Robert Devlin</i>	35
La deuda externa de los países latinoamericanos. <i>Raúl Prebisch</i>	55
América Latina y la integración: opciones frente a la crisis. <i>Guillermo Maldonado Lince</i>	57
Comercio y equilibrio entre los países de la ALADI. <i>Jorge Torres Zorrilla y Eduardo Gana</i>	73
Un ataque en dos frentes a la crisis de pagos de los países en desarrollo. <i>Fabio R. Fiallo</i>	83
Las fallas del mercado de capitales. <i>Eduardo Sarmiento P.</i>	103
La agricultura de América Latina: transformaciones, tendencias y lineamientos de estrategia. <i>División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO</i>	125
El papel de las empresas pequeñas y medianas en el mejoramiento de la estructura productiva de los países en desarrollo. <i>Carlo Secchi</i>	139
25 años del Banco Interamericano de Desarrollo. <i>Felipe Herrera</i>	151
Algunas intervenciones realizadas en la Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 29 de abril al 3 de mayo de 1985)	161

## América Latina y la integración: opciones frente a la crisis

*Guillermo Maldonado L.\**

Si bien es cierto que alguna de las causas de la situación actual de América Latina son de origen externo y hay escasas posibilidades de que ella pueda modificarlas, no lo es menos que, si la región ha de crecer, debe definirse que están dispuestos a hacer juntos sus integrantes, a fin de aumentar su autonomía. La tesis principal de este artículo es que América Latina debe fortalecer sus procesos de cooperación e integración regionales, valorizando sus propios recursos; en este sentido, hay ideas, proyectos y procesos en marcha a los cuales es preciso dar respaldo político real.

Por otro lado, como reflejo externo de lo que se haga dentro de la región, habría que crear y ejercer un poder de negociación en el plano internacional que le permita a la región —y a cada uno de los países— participar en forma más equitativa en el comercio mundial y en las negociaciones internacionales, para cautelar sus legítimos intereses.

En este marco de referencia, surgen algunos interrogantes frente a la crisis presente: ¿De qué manera y con qué costos superará América Latina este decenio crucial de 1980? ¿Cuáles habrían de ser las estrategias orientadoras de su desarrollo futuro, en un mundo en que las ventajas comparativas y absolutas del comercio internacional sufrirán una profunda transformación? ¿Qué papel le cabe y qué perspectivas enfrenta la cooperación regional en esta difícil transición?

Estas y otros interrogantes sólo podrán encontrar respuestas acertadas si de manera sistemática se observa la evolución de la situación internacional, se estudian las nuevas orientaciones tecnológicas que aparecerán en el desarrollo futuro de los centros y su posible impacto sobre la economía latinoamericana, se elaboran programas que reduzcan la vulnerabilidad externa de la región, se profundizan los procesos de cooperación e integración entre los países latinoamericanos y se logra un concierto latinoamericano que permita aumentar el poder de negociación.

\*Director de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. Este artículo es una síntesis de documentos elaborados en dicha División por el autor, Armando Di Filippo, Eduardo Gana, Carlos Pérez del Castillo y Marianne Schaper.

## Introducción

Anima estas páginas la convicción de que está en vías de consolidarse una nueva división internacional del trabajo, por efecto de los grandes cambios tecnológicos que están sucediendo en los principales países industrializados y que se reflejan en su estructura productiva, en sus relaciones recíprocas y en el afianzamiento de un sistema de relaciones económicas internacionales basado cada vez más en el ejercicio del poder y no en la cooperación. La incertidumbre, la crisis y la inestabilidad de los sistemas financiero, monetario y de comercio internacional, son otras tantas manifestaciones de la transición hacia esa nueva división del trabajo y hacia una sistema de relaciones internacionales que la sustente. Así como los servicios y las actividades de alta tecnología son los que están impulsando las transformaciones al interior de los centros, son el ejercicio unilateral del poder y el bilateralismo los que desplazan cada vez más a la cooperación internacional y al multilateralismo en las relaciones entre los Estados.

Sin duda, el problema más grave es el endeudamiento de la región. Para servir los intereses de la deuda, América Latina se ha empeñado en un proceso persistente y penoso de ajuste a las nuevas circunstancias, lo que se ha traducido no sólo en la falta de crecimiento de la mayoría de las economías de la región, sino en un retroceso, per cápita, a los niveles alcanzados hace diez o hasta veinte años.

En esta década, América Latina se ha convertido en exportadora neta de capitales hacia el mundo desarrollado. Se trastrocó así una tendencia histórica, lo que ha sido consecuencia, en lo esencial, de las exorbitantes tasas de interés con que se sirve la deuda externa. Los excedentes de divisas se han obtenido, en su mayor parte, comprimiendo las importaciones y no expandiendo las exportaciones. En esa evolución influyen las políticas y prácticas proteccionistas de los países industrializados, así como el deterioro acelerado de la relación de precios del intercambio.

Al propio tiempo, al cerrar el decenio pasado e iniciarse el de 1980 se dio un vigoroso proceso de retorno a la democracia como forma de gobierno y de convivencia social. Este proceso se ha visto obstaculizado por la necesidad de adoptar políticas de ajuste recesivo para servir los intere-

ses de la deuda externa. La reducción del gasto público, el congelamiento de los salarios y una inflación desbocada hacen difícil el proceso de consolidación democrática, sobre todo tras la penosa experiencia vivida bajos los regímenes autoritarios. Estos hechos muestran cuán vulnerable es la región y qué escasa es la capacidad de maniobra que cada uno de los países tiene para idear y aplicar políticas económicas que tiendan a retomar el ritmo de desarrollo económico y social anterior y a distribuir equitativamente sus frutos. Con todo, y pese a la continua zozobra, el proceso democrático ha mostrado un enorme vigor social y una gran respaldo popular e institucional.

El estudio de la realidad económica latinoamericana, así como de los pronunciamientos y hechos registrados en el plano político, indican que los países de la región están alcanzando situaciones difíciles de soportar. Se está llegando a los límites de la tolerancia social y política y gestándose el más propicio de los ambientes para el surgimiento de la violencia, la intolerancia y la polarización de posiciones. Ese clima conspira contra la aplicación de políticas que logren el

crecimiento económico dentro de un consenso democrático.

Para que América Latina vuelva a la senda del desarrollo económico y social, debe contar, por lo menos, con un incremento constante de las exportaciones, lo que implica detener o morigerar las políticas y prácticas proteccionistas de los países industrializados que afectan a la región: éstos deben tolerar una posición deficitaria en su intercambio con las naciones latinoamericanas. Además, es preciso alejarse de la absurda situación actual en que la región exporta capitales y lograr nuevamente que América Latina reciba un ingreso neto de financiamiento. Para cumplir ese objetivo habrá que establecer un mayor orden en las políticas macroeconómicas de los países industrializados, que son las que elevan las tasas de interés y fomentan el proteccionismo.

Asimismo, habría que consolidar el proceso democrático: lograr que no se limite a los procesos electorales, sino que sea el marco jurídico, institucional y social en que se propenda a eliminar las inequidades que siguen siendo una característica del desarrollo latinoamericano.

## I

### La crisis del orden económico internacional y sus repercusiones para América Latina

Esta primera sección analiza cinco tesis principales. Primero, que el sistema de la cooperación internacional que apareció después de la segunda guerra mundial fue un poderoso factor de promoción y canalización del desarrollo económico del mundo capitalista en los veinte años siguientes. Segundo, que el funcionamiento de las instituciones de cooperación económica controladas por las grandes naciones capitalistas desarrolladas —como FMI, Banco Mundial y GATT— sirvió para consolidar una división internacional del trabajo fundada en la relación entre centro y periferia. Tercero, que este ordenamiento ha entrado en una honda crisis a partir del decenio de 1970 al agotarse los impulsos de largo plazo que impartieron ese dinamismo y surgir con ello una economía mundial cada vez

más lenta y desequilibrada. Cuarto, que el actual interregno implica necesariamente un deterioro de la superestructura institucional de la cooperación y de las negociaciones internacionales. Y quinto, que ha comenzado en los centros a gestarse y a difundirse una revolución tecnológica que modificará a fondo la división internacional del trabajo y, por consiguiente, la estructuración del sistema centro-periferia.

#### 1. *La organización del orden económico internacional y sus efectos en la periferia*

El sistema de relaciones internacionales que surgió de la segunda guerra mundial se traducía en una amplia red de instituciones políticas y económicas, de carácter multilateral, destinada a cana-

lizar y regular el entendimiento entre los Estados. Nunca antes en la historia se había logrado entretejer una trama tan universal y compleja de organismos internacionales.

En esta red de organismos, algunos cumplen papeles esenciales para el funcionamiento financiero, monetario y comercial del mundo desarrollado, como ocurre con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. Con estas instituciones se expresa el poder económico de los grandes centros industriales, y su funcionamiento no es ajeno a la pugna entre ellos, ni a la forma como influyen sobre las regiones en desarrollo del mundo.

En la promoción del desarrollo, las actividades del Banco Mundial revistieron en gran medida la forma de créditos condicionados, que beneficiaban a la periferia al proveerla de infraestructura básica, pero que se usaban para la adquisición de los bienes y servicios suministrados por las empresas privadas de los países centrales. Algo parecido sucedió con instituciones análogas, como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Internacional de Desarrollo, para citar a dos de especial importancia para las economías latinoamericanas. Al no establecerse un trato preferencial para los proveedores latinoamericanos de bienes de capital, se fomentó la adquisición masiva de equipos provenientes de los centros. De este modo, la asistencia para el desarrollo fue un factor ambivalente. De un lado, limitaba el desarrollo tecnológico autónomo de las regiones periféricas, lo que inhibía la adecuada expansión de las industrias de bienes de capital. De otro lado, proveía la infraestructura esencial para el desarrollo latinoamericano.

En la esfera comercial, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio promovió un trato uniforme e igualitario por parte de cada país, con respecto a cualquier otro, en materia arancelaria. Sus normas se basaron en las manufacturas, en que las ventajas comparativas estaban del lado de los centros, e hicieron caso omiso de los productos primarios, en que las ventajas comparativas favorecían a la periferia.

En virtud de las normas del GATT, tendieron a liberalizarse los aranceles para el comercio de manufacturas, pero los centros aplicaban elevados subsidios y una fuerte protección a su activi-

dad agrícola interna. En el decenio de 1960 —y gracias a la influencia del sistema generalizado de preferencias de UNCTAD— se agregó la parte IV al GATT, cuyas disposiciones prevén la posibilidad de un tratamiento diferenciado en favor de los países en desarrollo.

Desde fines de la segunda guerra mundial hasta la fecha, como lo prevían varios estudios de la CEPAL, la elasticidad (precio e ingreso) de la demanda de manufacturas, en relación con las correspondientes elasticidades de la demanda de productos primarios, se tradujo en una elevación sistemática de la participación de las manufacturas en el valor del comercio mundial. Como los países en desarrollo eran exportadores de productos primarios e importadores de manufacturas, sus balanzas comerciales acusaban un déficit crónico, con el endeudamiento consiguiente.

Por efecto de estas asimetrías básicas, el sistema económico mundial, y en particular el comercio, —basado en el principio de liberalización— no llevaban a un desarrollo equilibrado y estable, sino que se traducían en tendencias al desequilibrio estructural y a la distribución inequitativa de sus frutos. De ahí la necesidad de la cooperación, proclamada por la UNCTAD a base de las ideas de la CEPAL.

En la esfera monetaria y financiera, esos desequilibrios eran controlados cíclicamente aplicando medidas restrictivas sugeridas por el Fondo Monetario Internacional a los países deficitarios y deudores, para lograr el ajuste de sus balances con el exterior. De esta manera, la restricción de importaciones derivada del ajuste ante el desequilibrio externo influía negativamente sobre los niveles de actividad y las perspectivas de desarrollo en los países que dependían de las manufacturas adquiridas en los centros. La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, ensayada por la mayoría de los países grandes y medianos de América Latina, apuntaba a un desarrollo autocéntrico<sup>1</sup> que re-

<sup>1</sup>Un desarrollo tendiente a potenciar y diversificar la producción interna, sobre la base de la demanda nacional y regional. Sin embargo, en la aplicación de medidas proteccionistas no se incluyó la producción latinoamericana de bienes de capital. Para abaratar el costo de las inversiones industriales las importaciones de equipos de producción fueron liberadas de todo tipo de trabas y subvencionadas de múltiples maneras. Estas políticas no favorecieron la autonomía del desarrollo regional.

dujera la vulnerabilidad de la estructura productiva regional frente a las fluctuaciones del comercio internacional. Esta orientación no siempre pudo conciliarse con el aperturismo comercial y financiero preconizado por el GATT y las instituciones de Bretton Woods.

La liberalización del comercio entre los centros —después de la reconstrucción de Europa y el Japón con la ayuda norteamericana— fue un instrumento eficiente que impulsó sus economías y estrechó su interdependencia recíproca, pero dejó en desfavorable pie de competencia a la periferia.

A la luz de los acontecimientos económicos del decenio de 1970 se aprecian con mayor claridad el sesgo y las deficiencias que caracterizan el funcionamiento de algunas instituciones creadas en la posguerra. Las actividades del Banco Mundial, el BID y otros organismos intergubernamentales en materia de asistencia oficial para el desarrollo, perdieron importancia relativa con el proceso de privatización y transnacionalización financieras registrado en el decenio de 1970. Las normas y reglamentos del GATT se ven transgredidos crecientemente por las nuevas formas de comercio administrado, inspiradas en la necesidad de los centros de proteger su nivel interno de actividad y empleo. Asimismo, las complicaciones financieras y comerciales derivadas de una economía mundial más lenta y más desequilibrada han alterado la situación de liquidez y los balances de pagos, lo que menoscaba la utilidad y la eficacia del FMI, particularmente en lo que atañe a la gestión de la deuda externa. Estos problemas perjudican las relaciones internacionales entre centro y periferia.

## *2. Las negociaciones Norte-Sur, en el marco de la cooperación internacional*

Las asimetrías estructurales de la relación Norte-Sur exigen un nuevo orden económico internacional que integre la superestructura institucional. Este nuevo orden promovido por la Organización de las Naciones Unidas desde comienzos del decenio de 1970, es hoy más que nunca condición esencial para reasumir un desarrollo armónico en la economía mundial, y mitigar, en algún grado, las peligrosas consecuencias de la

reestructuración económica mundial que está originando la evolución tecnológica.

Sin embargo, desde que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó (1° de mayo de 1974) la Declaración y Programa de Acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, han transcurrido más de diez años de debates, consultas y negociaciones entre los países desarrollados y en desarrollo en una multitud de foros, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, con resultados muy desalentadores.

El objetivo de los países en desarrollo, que se convirtió en el tema central del llamado diálogo Norte-Sur, es la creación de un nuevo marco internacional de relaciones, más equitativo, que les permita una mayor participación y poder de decisión en tres esferas íntimamente vinculadas entre sí: productos básicos, comercio, y asuntos monetarios y financieros.

En materia de productos básicos se pretende, en esencia, lograr mejores condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados, una mayor participación de los productores en los sistemas de comercialización, distribución y transporte, y un mayor grado de industrialización de las materias primas en los propios países productores. Todos estos temas continúan siendo objeto de estudio y no han sido objeto de medidas concretas.

En el sector del comercio, los países en desarrollo proponen detener e invertir las tendencias proteccionistas y avanzar hacia la liberalización del comercio internacional. Procuran establecer un conjunto de reglas y principios que lleven a un sistema comercial internacional más justo y equitativo.

En el área financiera y monetaria, el propósito de los países en desarrollo es articular un nuevo sistema monetario internacional que responda a sus necesidades y les permita una mayor participación en la toma de decisiones que afectan a sus intereses. Frente a la creciente y grave escasez de flujos financieros, se procura una expansión de los recursos para los países en desarrollo. Estos provendrían de las instituciones financieras internacionales, mediante una asignación adicional de derechos especiales de giro, un aumento de las cuotas en el FMI y la ampliación del servicio de financiamiento compensatorio.

Hasta ahora, ninguno de estos planteamientos ha sido aceptado, ni se ha progresado en las iniciativas sobre la reforma del sistema monetario internacional.

Aunque los países desarrollados habían aprobado la resolución sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, motivados por el deseo de lograr acuerdos de ordenamiento en los mercados de los productos energéticos, tras los ajustes de precios de mediados del decenio de 1970, se replegaron a la defensa del sistema vigente, que les era útil para proteger sus intereses más inmediatos. Durante todo el proceso de negociación, mantuvieron una actitud escéptica en cuanto a la competencia de los foros de las Naciones Unidas, atribuyendo plena validez a los foros especializados —como el GATT y el FMI— en que tienen ventajas de poder relativo o de voto. Esto contribuyó a debilitar el marco general de la negociación y no se lograron acuerdos importantes que propendieran a la transformación del sistema de relaciones económicas internacionales.

### 3. *La dinámica del sistema económico internacional y sus consecuencias para América Latina*

El acelerado crecimiento de la economía mundial en los primeros decenios después de la guerra obedeció al gran dinamismo de los centros industriales. Este impulso comenzó a desvanecerse en el decenio de 1970, hasta llegar a las presiones de estancamiento y deflación que se acentuaron a fines de esa década. En todo este proceso, la inconvertibilidad del dólar puesta en práctica en 1971 representaba un precedente importante, que ponía de relieve el peso que ejercía un solo país sobre el sistema monetario mundial.

Los efectos de esta desaceleración no se advirtieron de inmediato en América Latina, entre otras razones, porque la liberalidad financiera del decenio de 1970 permitió que sus economías siguieran creciendo más allá del límite que imponía el poder de compra de sus exportaciones. En otras palabras, el menor poder de arrastre de los centros fue compensado en gran parte por un abundante financiamiento privado de carácter transnacional. También parece haber influido la apertura comercial de los Estados Unidos, que se inició alrededor de 1975 y que estimuló sus im-

portaciones por encima del nivel correspondiente a la actividad económica interna.

La reducción del dinamismo económico de los centros tiene causas estructurales profundas —asociadas en parte con el agotamiento de un ciclo tecnológico difundido en la posguerra—, que han ido desalentando el ritmo de acumulación. El desajuste en la composición de la demanda global —excesivo consumo e insuficiente inversión— junto con las restricciones energéticas y ecológicas por el lado de la oferta, contribuyeron a crear el desconcertante cuadro de 'estanflación' propio del decenio de 1970. Como es sabido, para salir de esa situación se ha aplicado en los Estados Unidos una combinación de políticas monetaristas y ofertistas, usando como instrumento la reducción de la oferta monetaria; asimismo se ha recurrido al mercado financiero privado para solventar el déficit fiscal y se ha reducido la carga tributaria sobre el sector privado con objeto de estimular la inversión y el consumo.

Los resultados de esta política fueron una gran reducción de las presiones inflacionarias y una aguda recesión interna que hizo subir el nivel de desempleo y la capacidad ociosa. Aunque la actividad económica en los Estados Unidos se recobró vigorosa, la inversión —factor fundamental a largo plazo— no ha crecido al ritmo esperado, sobre todo con respecto a sus componentes más reproductivos.

Con la estrategia monetarista-ofertista se redujo la participación de los salarios en el producto global —a consecuencia del mayor desempleo y de la pérdida del poder negociador de los asalariados— y se acrecentó notablemente la remuneración del capital financiero. Las empresas productoras experimentaron una reducción de sus costos salariales, pero sufrieron también un incremento relativo de sus costos financieros, lo que ha obstaculizado la acumulación con fines productivos de las empresas privadas.

Las altas tasas reales de interés en los Estados Unidos se propagaron —aunque a niveles más bajos— al resto de las economías centrales desarrolladas. Para evitar un impacto inflacionario interno o variaciones incontrolables en sus tipos de cambio, Europa y el Japón debieron compartir los efectos recesivos que derivaron de la estrategia monetarista-ofertista de los Estados Uni-

dos. De este modo, la 'estanflación' que nació en los años setenta está siendo contrarrestada con políticas que aún no han probado su eficacia a mediano y largo plazo para lograr una recuperación de los ritmos de crecimiento económico de los centros.

Ha sido asolador el impacto de la recesión de los centros sobre la economía latinoamericana. La reducción de los niveles de vida y el acrecentamiento de la capacidad ociosa —en ocasiones con el desmantelamiento de la producción de las empresas que quiebran— y de la desocupación, con los consiguientes efectos sociopolíticos, son algunos de los efectos más importantes.

Durante los diez años inmediatamente anteriores a la crisis habían sufrido una profunda transformación los patrones de inserción de América Latina en la economía mundial. Se habían intensificado el proceso de internacionalización y el de vinculación financiera con los países industrializados de economía de mercado, acentuándose la vulnerabilidad de la región frente a los vaivenes del exterior (CEPAL, 1983 y 1984).

La elevada deuda externa y su oneroso servicio son uno de los problemas graves que configuran la delicada situación de estrangulamiento externo de la economía regional. Su examen revela con claridad las limitaciones a la autonomía de la región para tomar, en lo interno y en lo externo, las decisiones de política más adecuadas.

El monto neto de las inversiones y los préstamos externos ha sido más bajo que las remesas netas de intereses y utilidades. Con ello, en 1984 América Latina debió efectuar —por tercer año consecutivo— una cuantiosa transferencia neta de recursos hacia el resto del mundo. Esa transferencia fue de unos 26 700 millones de dólares, que, con ser inferior a los 30 000 millones de 1983, significó para la capacidad de importar de la región una reducción cercana al 24% del valor de las exportaciones de bienes y servicios.

Sin perjuicio de los aspectos estructurales y las inadecuadas estrategias o políticas económicas de orden interno, fueron los factores externos los que caracterizaron la crisis latinoamericana y determinaron sus alcances. En la mayoría de los países de América Latina esos factores han evolucionado en condiciones similares y con elementos comunes.

#### 4. *Perspectivas de la economía mundial y sus consecuencias para América Latina*

Más que a deficiencias en la demanda efectiva en un estricto sentido keynesiano, el fenómeno de la 'estanflación' en los años setenta ha sido interpretado como un exceso de demanda efectiva acompañado por un insuficiente ritmo de acumulación reproductiva (Prebisch, 1984). La creciente participación del gasto gubernamental y de los salarios —públicos y privados— en el ingreso nacional, redujo la cuota del excedente privado reinvertible, y generó una pugna distributiva en la esfera del consumo, que afectó la inversión en un doble sentido: primero, por actitudes consumistas en el uso del excedente que desalentaron el ritmo de la inversión; y segundo, por la composición interna de esa inversión tanto pública (defensa, programa espacial) como privada (orientada a refinar las formas de consumo, antes que a incrementar la productividad laboral y el empleo). Desde luego, las crisis monetaria y energética del decenio de 1970 también contribuyeron a crear problemas inflacionarios y a desalentar la inversión.

Como ya se ha dicho, la política monetarista-ofertista aplicada en los Estados Unidos a partir de los años ochenta ha podido controlar la 'estanflación', y tras la recesión inicial (1981-1982) logró una reactivación (1983-1984). Pero esta estrategia está fundada en desequilibrios macroeconómicos difíciles de sustentar a mediano y largo plazo: déficit fiscal, déficit comercial, y tasas de desempleo abierto superiores a las históricas de posguerra. Su modificación futura depende en alto grado de las decisiones que tomen las autoridades económicas del mundo industrializado y los organismos de cooperación internacional sujetos al control de los países centrales. Esta circunstancia confiere un alto grado de incertidumbre a toda evaluación de las perspectivas de América Latina a corto y mediano plazo. La situación internacional ha adquirido tal fluidez que los términos del problema se modifican día a día.

En estas condiciones, los países latinoamericanos deben adoptar una estrategia regional fundada en la cooperación y concertación crecientes en la promoción internacional de sus intereses comunes, antes que en aperturas bilaterales y relaciones verticales.



Quizá si el logro de un tratamiento comercial y financiero futuro más favorable hacia la región por parte de los centros industriales provenga no tanto de las reivindicaciones de cada economía latinoamericana por obtener una mayor cooperación bilateral, sino de una actitud unitaria, firme y mancomunada en defensa de intereses compartidos. Esta proposición parece tanto más válida en la actual coyuntura financiera internacional.

Después del período de transición, que acaso abarque lo que queda del decenio de 1980, los centros activarán su desarrollo a base de nuevas tecnologías y fuentes energéticas que ya están preparando con toda velocidad. De la revolución tecnológica en la microelectrónica, en la biotecnología y en la utilización de fuentes más diversificadas de energía, surgirán estructuras económicas que no sólo transformarán las sociedades de los centros, sino también la naturaleza y la distribución internacionales de la capacidad mundial de producción. Es difícil prever qué impacto tendrá este proceso sobre el lugar que corresponde a América Latina en el orden mundial, pero no cabe duda de que tendrá trascendentes repercusiones socioeconómicas.

##### 5. Algunas acciones posibles para América Latina

La crisis actual podría desembocar en una reacción latinoamericana que se caracterizaría por ciertos rasgos que conviene señalar. La restricción externa y la penuria de divisas están obligando a los gobiernos a imponer una creciente regulación del poder importador regional y a un papel más activo del Estado en el control y administración del comercio exterior. Para resolver el problema del desempleo y subsanar las carencias que presenta la capacidad productora regional, podrían fortalecerse las formas, las instituciones y los mecanismos de la planificación compatibles con la vigencia del mercado. La menor capacidad para importar quizá estimule la actividad industrial, para reemplazar con oferta latinoamericana una afluencia de importaciones a que ya no se tiene acceso. La necesidad de reemplazar con ahorro interno las corrientes interrumpidas de financiamiento externo podría favorecer la reforma tributaria para penalizar el consumo sun-

uario y premiar la acumulación de capitales. Acaso se equilibre una actitud más austera y equitativa en la esfera del consumo con otra más dinámica y responsable en materia de acumulación. Posiblemente se procedería a la repatriación de capitales nacionales, mientras que las diferentes formas de especulación y corrupción —sobre todo en el sector financiero— se combaten con mayor vigor.

De ser razonables estas hipótesis sobre la respuesta latinoamericana ante la crisis, se habría configurado una estrategia en que habría una mayor gravitación de la intervención estatal,<sup>2</sup> y de la planificación en la vida económica; una protección del mercado nacional y el fomento de las actividades productivas internas; la reactivación del comercio regional sobre nuevas bases que ya se están explorando; y la promoción de tendencias más equitativas en la distribución del ingreso y del consumo, con el objeto de fomentar la acumulación fundada en el ahorro interno. Este cuadro sería compatible con la continuación de los regímenes democráticos que recientemente han asumido el poder en la región.

El desarrollo autocéntrico, la búsqueda de una planificación eficiente y democrática, la diversificación de la producción y la industrialización, la cooperación y la integración regionales, así como la promoción de un crecimiento más dinámico y equitativo constituyen una vuelta al pensamiento de la CEPAL. Pero la región no es la misma que en los primeros años de posguerra: las sociedades y las economías latinoamericanas son hoy mucho más desarrolladas e interdependientes; muestran un grado de integración real y formal que no existía antes; su nivel educativo medio es mucho más elevado, y disponen de equipos muy capacitados de científicos, técnicos y profesionales. Por último, cuentan también con un creciente potencial de defensa conjunta de los intereses comunes, en las esferas internacionales política y económica.

El apremio por reactivar la producción nacional y regional de América Latina y por lograr un equipamiento adecuado que permita su ex-

<sup>2</sup>La que no debe confundirse con la hipertrofia burocrática o el desmesurado crecimiento de un sector público ineficiente.

pansión a largo plazo aconseja proceder a un examen pragmático de la política exterior y de las negociaciones internacionales. La situación de emergencia que deriva de la escasez actual de divisas legitima la utilización de las formas administradas de protección y de intercambio compensado, con el objeto de mantener los niveles de actividad y de empleo, promover el reequipamiento de la producción y, en general, impulsar la acumulación de capital.

La contrapartida de estas gestiones y estrategias negociadoras con los gobiernos y las empresas de los centros se relaciona con el proceso de cooperación y de integración latinoamericanas. La unidad de los países latinoamericanos tiene

una expresión externa —en el fortalecimiento de su poder negociador frente a los centros— y otra interna —en un mayor entrelazamiento de sus economías.

La búsqueda de un desarrollo autocéntrico, que apunte a la solución de los problemas básicos de las sociedades latinoamericanas, parece exigir, a largo plazo, una nueva ética del desarrollo, que permita neutralizar la interferencia disolvente que proviene del exterior y aprovechar las inmensas posibilidades del progreso técnico que se avecina. La nueva tecnología debe ser sometida a un proceso de filtración y adecuación que permita su utilización de acuerdo con los objetivos planteados por el desarrollo autocéntrico.

## II

### El comercio exterior de América Latina: diagnosis, perspectivas y políticas

#### 1. Características del comercio de América Latina e impacto de la crisis

La limitación impuesta al desarrollo regional por el medio internacional se manifestó, en el plano comercial, en la espectacular caída de los precios de los productos básicos,<sup>3</sup> hecho tanto más grave cuanto que estos productos representan el 80% de las exportaciones totales latinoamericanas. Como contrapartida, se mantuvo la tradicional dependencia de la importación de manufacturas, principalmente bienes intermedios y de capital, que al despuntar el decenio de 1980, representaban todavía el 60% de las importaciones de la región. Se aprecia así la gran importancia que tiene la capacidad de compra exterior para ese abastecimiento esencial y la persistente asimetría estructural que caracteriza al vínculo de los países latinoamericanos con el exterior.

En el ámbito comercial, la reactivación de la economía de los centros no se traduciría por fuerza en un incremento en los ingresos reales de

exportación de los países en desarrollo, en particular de los de América Latina. Las actuales tendencias proteccionistas —propias del comercio administrado que tiende a fortalecerse en los centros— pueden ejercer un efecto pernicioso, tanto sobre los volúmenes como sobre los precios de los productos exportados por América Latina.

Si bien la región se ha beneficiado de la reactivación estadounidense en el bienio 1983-1984 y de la sobrevaluación del dólar, que han propiciado una gran expansión de sus exportaciones hacia los Estados Unidos, por razones que ya se han señalado, está por verse si continuará la reactivación de los centros.

Por otro lado, cuando el dólar recupere un valor más razonable, se hará sentir la competencia de la economía estadounidense en los mercados de Europa y el Japón, regiones en que la producción también sufre una transformación hacia nuevas formas de tecnología. Cabe suponer entonces que en esta etapa de transición tecnológica, con la consiguiente reestructuración de las ventajas comparativas en el orden internacional, todas las economías centrales procederán a proteger sus mercados nacionales. Esa situación

<sup>3</sup>El índice compuesto de precios de los 24 principales productos básicos de exportación latinoamericanos (excluido el petróleo) bajó en 25% entre 1980 y comienzos de 1985.

podría prolongarse hasta controlar los niveles de actividad y la situación del empleo y que se aclare la nueva estructura de las ventajas comparativas en el mundo desarrollado.

## 2. *El proteccionismo de los centros*

En los últimos años, el proteccionismo ha sido rasgo predominante de la política comercial de las naciones industriales. Para ponerlo en práctica han echado mano de todo un conjunto de barreras arancelarias y no arancelarias en sus mercados, que perjudican la producción y las exportaciones latinoamericanas.

Entre las secuelas negativas de las barreras arancelarias, cabe mencionar el escalonamiento tarifario, que al tomar en cuenta el grado de elaboración de los productos gravados, se ha convertido en poderoso freno para la industrialización regional. Entre las barreras no arancelarias, destacan las restricciones cuantitativas a las importaciones, los recargos variables, las cláusulas de salvaguardia, las restricciones 'voluntarias' a las exportaciones, las prácticas discriminatorias, los derechos compensatorios, las barreras técnicas al comercio y los subsidios a la producción y a la exportación. El proteccionismo se ha acentuado también asumiendo otras modalidades. Se ha plasmado en acuerdos de las partes, que los países de la región han debido aceptar como único medio de exportar a una nación desarrollada, como ocurrió con el Acuerdo Multifibras del GATT. Para apreciar la trascendencia de ese conjunto de medidas, baste recordar que en años recientes cerca de la mitad de las exportaciones de la región —excluido el petróleo— a los Estados Unidos, la Comunidad Europea y el Japón, estuvieron afectadas por ellas. En la práctica, las modalidades proteccionistas están culminando en una situación en que los países industrializados han adquirido la capacidad para 'administrar' su comercio con los países en desarrollo.

Este nuevo proteccionismo se ha desarrollado al margen de las reglas y obligaciones del sistema de comercio internacional, que se basa en las disposiciones del GATT. Siendo esencialmente bilateral, se aleja cada vez más del multilateralismo como vía para resolver los crecientes problemas económicos y comerciales vigentes. A su vez —por efecto de la amenaza proteccionista— se

han reducido las inversiones en actividades orientadas a la exportación —especialmente de manufacturas— en muchos países de la región.<sup>4</sup>

Aunque es difícil medir las repercusiones globales de ese mayor proteccionismo, podría ser uno de los principales problemas que afecte las relaciones económicas internacionales e impida una reactivación de la economía mundial.

## 3. *Perspectivas del comercio latinoamericano*

Las perspectivas de una expansión sostenida del comercio latinoamericano hasta fines de este decenio dependen de una serie de factores, entre los cuales cabe señalar los siguientes:

i) *La recuperación económica mundial.* Esta está supeditada a las políticas macroeconómicas de los países industriales, sobre todo de los Estados Unidos, por el papel rector que tienen sus economías en el sistema financiero y monetario internacional.

ii) *El comportamiento de los productos básicos.* Por la dependencia de América Latina con respecto a las exportaciones de productos básicos —y la estrecha relación entre el comportamiento de los precios y la evolución de la actividad económica mundial— no se abriga mayores esperanzas de una recuperación de las economías regionales basadas en la exportación de materias primas. Algunas proyecciones estiman que el crecimiento medio anual del valor real de las exportaciones mundiales de productos básicos será del orden del 2% al 3% en el período de 1985 a 1995 (CEPAL, 1985). En el mismo lapso, la tasa real de crecimiento de las manufacturas llegaría a un 12%. De concretarse esta tendencia, la relación de precios del intercambio de la región sufriría un nuevo e importante deterioro.

iii) *Las tendencias proteccionistas.* No son favorables las perspectivas de impedir el resurgimiento del proteccionismo en los países industrializados, pese a los numerosos compromisos sobre el particular que éstos han suscrito en los últimos años. Por una serie de factores de carácter estruc-

<sup>4</sup>Una concreción de esta tendencia es la ley aprobada el 31 de julio de 1985 por el Congreso y el Presidente de los Estados Unidos, en virtud de la cual ese país, en defensa de su industria votará en contra de cualquier préstamo para proyectos de extracción, fundición y refinamiento de cobre en los organismos internacionales de financiamiento.

tural, no se prevé la posibilidad de que las industrias protegidas en los países desarrollados recuperen su capacidad de competencia internacional, lo que podría traducirse en la necesidad de aplicar medidas restrictivas complementarias para estos sectores. De ser así, se vería aún más afectada la capacidad regional para cumplir con el servicio de la deuda y financiar los incrementos de la importación mediante el aumento de sus ingresos de exportación.

iv) *Las políticas de ajuste.* Si se mantienen sin alteración los procesos actuales de ajuste recesivo, algunos países de la región llegarían a situaciones difíciles de manejar tanto económica como socialmente. Las posibilidades de efectuar un ajuste expansivo en el futuro dependerán en buena parte de las condiciones externas que definen la expansión comercial de América Latina, como: la reactivación económica mundial, los precios internacionales de las principales exportaciones latinoamericanas, el monto del financiamiento externo neto y el nivel de las tasas internacionales de interés.

v) *Las negociaciones internacionales.* En general, las perspectivas y los resultados de las negociaciones internacionales futuras dependerán de la capacidad de negociación de los países en desarrollo, la que descansa en gran medida, en su propia iniciativa. El primer paso es acentuar la cooperación y la solidaridad entre estos países. Además, es evidente la necesidad de revisar los objetivos, procedimientos y estrategias de las negociaciones futuras con los países industrializados, a fin de que el diálogo sea más eficaz y no acarree las mismas frustraciones que ha registrado hasta ahora.

#### 4. Políticas y opciones negociadoras en la esfera comercial

La primera lección que enseña el diálogo Norte-Sur es que los asuntos comerciales, financieros y monetarios se han discutido y negociado por cada país en forma aislada y en foros diferentes. En el caso de los productos básicos, el enfoque ha sido siempre el de las negociaciones por producto. En las negociaciones multilaterales del GATT, la negociación se ha segmentado en grupos o subgrupos, ya sea por productos o por barreras determinadas. Así no se logra nunca un enfoque

global e integrado del problema comercial, lo que significa un costo muy elevado para los países en desarrollo, ya que se obstaculiza el proceso de coordinación y acción conjunta, se facilita a los países industrializados la creación de divisiones y divergencias, y se anula el poder de negociación de los países en desarrollo.

América Latina debería abordar las negociaciones con los países industrializados en un ámbito más amplio que comprenda los productos básicos, las manufacturas, los bienes de capital, los servicios, la tecnología, las inversiones, los asuntos monetarios y financieros, y el poder de compra regional, al que nunca se ha asignado peso alguno en una mesa de negociación. La lucha por aumentar el poder de negociación regional no se inspira en un afán de confrontación, sino en el propósito de resguardar los intereses legítimos de la región.

Para establecer un nuevo sistema de comercio internacional más equitativo y dinámico, habría que tomar en cuenta los objetivos siguientes:

- i) Las políticas de ajuste estructural deben considerarse como una nueva dimensión del futuro sistema comercial. Ha resultado incorrecta la hipótesis de que ese ajuste se producirá en forma autónoma por el libre juego de las fuerzas del mercado.
- ii) Habrá que crear un sistema satisfactorio de salvaguardias para resolver en forma transparente, previsible, equitativa y no discriminatoria, los problemas y dificultades que se plantearán inevitablemente.
- iii) Merece atención la forma en que se tratarán los procesos que están fuera de las disciplinas y obligaciones del GATT o que no son tratados adecuadamente por el sistema actual de comercio.
- iv) Será preciso lograr la participación activa de todos los países y la interacción entre los diversos subsistemas.
- v) Es necesario establecer un fuerte vínculo entre comercio y el desarrollo, e incorporarlo al Sistema Generalizado de Preferencias, evitando la introducción de nuevos conceptos como los de graduación y reciprocidad.
- vi) El sistema de comercio debe volver a funcionar sobre bases estables. Para ello se requieren nuevas iniciativas en las esferas del em-

pleo, la estabilidad monetaria y la transferencia de recursos a los países en desarrollo.

No se podrán alcanzar estos objetivos sin el concierto de voluntades de los distintos grupos de países. Un elemento que deberá recalcarse de las negociaciones futuras es que el orden actual no sólo ha dejado de ser funcional para los países en desarrollo, sino que también ha dejado de convenir a los propios países desarrollados.

Además, cabe insistir en que la amplitud del proteccionismo ha sido una de las causas determinantes del deterioro de los principios fundamentales del sistema de comercio internacional. Frente a esa situación, las medidas que podrían concertarse en el plano regional son de dos tipos, a saber, las de carácter preventivo, para evitar la apertura de investigaciones en contra de las exportaciones regionales y la eventual imposición de nuevas medidas. Ello exige un conocimiento acabado de las legislaciones y reglamentaciones vigentes en los países industrializados, así como de los grupos de presión que podrían actuar en contra o a favor de las exportaciones latinoamericanas; y las represalias frente al proteccionismo, con la aplicación de medidas similares que afecten las exportaciones a la región de los países desarrollados. Este tratamiento podría también tener un efecto preventivo, ya que los países industrializados que proyectan aplicar medidas proteccionistas estudiarán cuidadosamente el

impacto de las represalias. Asimismo, el tratamiento simétrico elevaría las negociaciones a un plano más político donde sería necesario fortalecer los mecanismos de concertación y coordinación regionales.

La contribución más importante de América Latina en favor de la reactivación mundial sería la de seguir luchando por obtener un mayor reconocimiento de la importancia creciente de los países en desarrollo para el funcionamiento de la economía mundial, así como de la necesidad de un enfoque integral —que abarque asuntos monetarios, comerciales y financieros— en las gestiones internacionales destinadas a subsanar las deficiencias que caracterizan al actual sistema de comercio mundial.

El análisis del tema de la deuda hace destacar la interdependencia entre los países en desarrollo y los desarrollados. Asimismo, se comprueban las estrechas relaciones entre los sistemas monetarios, financieros y comerciales. Una fórmula mancomunada de servicio de la deuda debe subordinar los acuerdos de ampliación de plazos y rebaja de intereses al objetivo primordial de posibilitar el crecimiento de América Latina. Paralelamente, el logro de convenios en tal sentido permitiría a la región aumentar el volumen importado desde los países industrializados, lo que contribuiría al proceso de reactivación de la economía mundial.

### III

## Integración y cooperación regionales

### 1. Antecedentes generales

Enfrentados a la imperiosa necesidad de incrementar y diversificar su comercio recíproco e impulsar industrialización, los países latinoamericanos dieron origen a los sistemas de integración. A partir de niveles muy bajos, la evolución del intercambio intrarregional tuvo un rápido crecimiento, despegue que fue posible gracias a la liberalización del comercio, los programas de promoción de las exportaciones y la puesta en marcha de otros instrumentos de integración,

entre ellos los sistemas de pago. Junto con crecer, el comercio cambió su composición. El avance de la industrialización permitió la incorporación creciente de bienes intermedios y de ciertos bienes de capital.

No obstante, no todos los participantes se beneficiaron de este proceso por igual. Algunos países acumularon déficit en su intercambio con la región, que se sumaban a los de su intercambio mundial; otros vieron amenazadas sus industrias nacionales por el proceso de desgravación arancelaria inherente al proceso integrador.

Por esas y otras razones, algunos países latinoamericanos se volvieron cada vez más renuentes a continuar desgravando y liberando sus importaciones de origen regional y aunque se dilataron los plazos para cumplir lo pactado y se permitieron cada vez más excepciones, los sistemas de integración no pudieron cumplir todos sus objetivos. En el decenio de 1970 no sólo se estancó el proceso negociador sino que se dieron signos evidentes de retroceso. Al estallar la crisis económica en América Latina, varios países comenzaron a aplicar un conjunto de restricciones no arancelarias, que hicieron perder aún más importancia a las preferencias acordadas.

Todo lo anterior parece indicar que la desgravación arancelaria generalizada, multilateral y automática no responde por sí sola a las necesidades de los países y a la realidad heterogénea de la región. El diferente desarrollo alcanzado en sus estructuras productivas y el distinto grado de apertura hacia el exterior hacen que perciban más nítidamente los costos que los beneficios asociados al proceso de integración. Estos últimos, aparecen más inciertos y lejanos.

Todo ello hace que en las actuales condiciones económicas, los países latinoamericanos estén dispuestos a otorgarse preferencias arancelarias sólo en niveles reducidos, o en determinados renglones, o a ciertos miembros y no a otros. Muchas veces a estas concesiones se les da un carácter temporal, o quedan sujetas a cupos.

Por otro lado, han sido escasos hasta ahora los resultados de la integración industrial, lo cual no invalida el extraordinario potencial de ese instrumento, como forma de evitar la costosa duplicación de algunas inversiones, de aprovechar las ventajas de la especialización y de distribuir equitativamente los beneficios.

Por último, cabe destacar que los sistemas de pago y créditos mutuos fueron los instrumentos que más eficientemente funcionaron en el pasado. Su operación permitió un ahorro considerable de divisas, ya que la compensación de pagos obliga a cancelar en moneda convertible sólo los saldos del intercambio. La administración de los sistemas resultó fácil y los costos exigüos en comparación con los grandes beneficios obtenidos.

La crisis económica de la región hizo también zozobrar los sistemas de pago. La moneda convertible se hizo escasa, ya que casi todos los países

debieron soportar la pesada carga del servicio de la deuda externa, a lo cual se sumó la desaparición del crédito externo como fuente de financiamiento. Algunos países latinoamericanos no pudieron cancelar sus saldos deudores, mientras otros empezaban a sustraer ciertas exportaciones del régimen de los sistemas. En estos momentos, los países de la región están buscando posibles soluciones para reactivar estos mecanismos, que han demostrado ser un valioso medio para incrementar el intercambio intrarregional.

## *2. La necesidad de revalorizar los sistemas de integración*

Es indispensable volver a plantear el sentido y los elementos de los sistemas de integración en América Latina. La dependencia y la vulnerabilidad estructurales externas de la región reafirman la necesidad de sentar las bases de un desarrollo económico y social más dinámico, sólido, equitativo y autónomo.

Pese a los obstáculos que se oponen a la integración, y a los errores que pueden haberse cometido en la aplicación de algunos instrumentos, estos procesos siguen ofreciendo a la región la posibilidad de impulsar un crecimiento económico basado en su propio potencial y de estrechar los vínculos entre los países para que las naciones de América Latina y el Caribe puedan, mancomunadamente, resolver los problemas de su inequitativa inserción en la economía internacional, fortaleciendo su poder de negociación frente al resto del mundo.

En este marco, una de las tareas concretas a que se deberán abocar los sistemas de integración es la de restituir los niveles del comercio intrarregional que han descendido por efecto de la crisis. Este objetivo se relaciona con el aprovechamiento de los recursos ociosos y con el aumento de las importaciones que necesita la región para recobrar su ritmo de desarrollo. El perfeccionamiento del mecanismo de compensación de pagos y créditos recíprocos puede coadyuvar en este propósito pues permite incrementar el comercio con un gasto mínimo de divisas convertibles.

Otra tarea de la integración será adecuar el aparato productivo latinoamericano a las transformaciones que se están gestando en los centros industrializados. Si se desea mejorar la articula-

ción entre sus sectores productivos, llenar los huecos que quedaron en su industrialización, e incorporarse al progreso tecnológico mundial, la región tendrá que recurrir al esfuerzo mancomunado de todos los países que la integran.

El Plan de Acción de Quito define con bastante precisión algunas tareas que deberán acometerse en el futuro inmediato. Parte importante de esas responsabilidades fueron asumidas por la Asociación Latinoamericana de Integración, en su II Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. El Sistema Económico Latinoamericano (SELA), por su parte, tiene amplia cobertura regional y puede, gracias a la cooperación, contribuir a la unidad y a la mayor presencia latinoamericana en las negociaciones internacionales. El Grupo Andino, que ha cumplido una función pionera en la definición del concepto de la integración —al agregarle la dimensión política y programática— es una rica fuente de experiencia en esta materia, como lo son el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe, con sus realizaciones en materia de desgravación del comercio y desarrollo de la cooperación en múltiples sectores.

Los sistemas de integración se han visto sometidos a graves tensiones, por efecto del menor dinamismo del proceso de industrialización y de la crisis latinoamericana. Con todo, su institucionalidad ha permanecido intacta en gran medida y lista para funcionar en la nueva etapa a que hace frente la región.

### 3. *Cooperación e integración*

Siempre ha existido la cooperación económica y técnica en el ámbito latinoamericano y se ha intensificado en forma notable en los últimos decenios. A ello han contribuido los movimientos de integración, que rompieron el aislamiento en que vivía cada país. La cooperación se diferencia de la integración por los instrumentos que utiliza y el marco jurídico en que se desarrolla, pero en la práctica esta distinción se difuma. Los sistemas de integración comprenden áreas de cooperación que rebasan los límites de la apertura recíproca de los mercados. Por su parte, los resultados de la cooperación tienden a fomentar la ulterior integración de las economías, aunque muchas de estas medidas se desarrollen al margen

de los sistemas de integración. Ambos conjuntos de medidas deben fortalecerse recíprocamente.

De las áreas de cooperación incluidas en los sistemas de integración, varias han mantenido, en los momentos adversos, cierta coherencia y dinamismo. Entre ellas cabe mencionar la interconexión eléctrica en el Mercado Común Centroamericano, que continúa avanzando pese a las grandes tensiones que hay en la zona. En el Grupo Andino funcionan los convenios Hipólito Unanue, Simón Rodríguez y Andrés Bello, que junto con el Parlamento Andino y el Tribunal Andino de Justicia, superan la dimensión económica y apuntan a la formación de una verdadera comunidad de países.

También en la Comunidad del Caribe (CARICOM) se ha cumplido una serie de gestiones que le han dado mayor cohesión al grupo. Recientemente se inauguró la Organización de Estados del Caribe Oriental, que agrupa a los países de menor desarrollo y que ya posee órganos comunitarios como un Banco Central y una Corte Suprema de Justicia, además de representaciones diplomáticas conjuntas. Por su particular configuración geográfica, la CARICOM desde un comienzo se empeñó en establecer compañías regionales de transporte marítimo y aéreo.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio/Asociación Latinoamericana de Integración ha organizado programas especiales de apoyo para los países de menor desarrollo relativo, en los cuales ha recabado la cooperación de los demás países miembros. Desafortunadamente, esos programas resultaron de escasa utilidad para los países beneficiarios, no sólo porque eran exigüos los recursos destinados a ellos, sino porque no estaban incorporados orgánicamente a los campos principales de acción de esas instituciones.

Con la creación del SELA, en 1975, los países intentaron abrir un nuevo cauce a sus aspiraciones de cooperación regional y satisfacer su necesidad de coordinación de posiciones frente al resto del mundo. El sistema resultó bastante eficaz con relación al segundo de los objetivos, pero no tanto con respecto a la cooperación latinoamericana. El mecanismo elegido para lograr esa cooperación —los comités de acción— en pocos casos cumplieron su cometido, principalmente por falta de compromiso por parte de los países

miembros. Entre los comités más importantes figuran el de apoyo a la reconstrucción de Guatemala, que ya ha cesado en sus funciones, y el de productos del mar y de agua dulce; además, cabe mencionar la Red de Información Tecnológica Latinoamericana y el Sistema de Seguridad Alimentaria Regional. La coordinación de la posición latinoamericana en las negociaciones internacionales en la UNCTAD, en el GATT, en el diálogo Norte/Sur y en el conflicto de las Malvinas, son algunas de las tareas importantes desarrolladas por el SELA (CEPAL, 1985).

En este momento la renegociación de la deuda externa acapara la capacidad de concertación de los países latinoamericanos, sin que se haya logrado aún la deseada unidad de criterios.

Esta incompleta enumeración hace prever la existencia de grandes sectores en que la cooperación regional podría potenciar una capacidad de producción y un intercambio que, en el estrecho medio nacional, podrían resultar antieconómicos. Por la variedad de opciones en juego debe preverse un abanico igualmente amplio de modalidades, foros y mecanismos de cooperación.

#### 4. Aspectos geopolíticos de la integración

Hay fuerzas centrípetas, que operan en dirección a la unidad latinoamericana, y fuerzas centrífugas, que empujan a la región hacia una posición disgregada en torno a los centros industrializados. La natural resistencia de los gobiernos a perder grados de libertad en el diseño de la política económica se ve agravada por la crisis y por la necesidad de corregir, como sea posible, el desequilibrio externo producido por el servicio de la deuda. Las restricciones externas absorben la atención de los gobernantes, con lo que los temas del desarrollo se limitan cada vez más a los que dicen relación con la superación de esas condiciones.

Aparte de los efectos disgregadores de la crisis hay otros hechos que actúan en una dirección contraria a la integración: la difícil y dilatada geografía de la región que plantea problemas de comunicaciones y de comercio intrarregional, la heterogeneidad económica, el armamentismo y la tendencia al bilateralismo.

Las tensiones geopolíticas y la diversidad de regímenes políticos han frenado también la inte-

gración y la cooperación en América Latina y el Caribe. Las tensiones geopolíticas no sólo debilitan los nexos entre los países sino que comprometen las propias bases del desarrollo nacional de cada una de estas naciones.

De 21 países sobre los cuales se cuenta con información acerca de la distribución funcional del gasto del gobierno central, aparecen ocho con un gasto en defensa superior al que corresponde a la salud; en tres son mayores esos gastos que los de educación y en dos superaron al conjunto de salud y educación (FMI, 1983).

En otras palabras, el gasto militar en algunos países compite abiertamente con el desarrollo económico y social ya que el gasto del gobierno tiende a ser fijo a corto plazo. Por otra parte, elevada proporción de los gastos militares corresponde a compras de armamentos adquiridos de las grandes potencias y contribuye a reducir la capacidad de importación, agravando el problema de la deuda externa y creando nuevos lazos de dependencia con los países centrales.

Desde otro ángulo, el armamentismo resta eficacia a las gestiones destinadas a estrechar los vínculos políticos y económicos dentro de la región. Las tensiones y conflictos, normalmente bilaterales, no sólo influyen en las relaciones entre pares de países sino que tienden a paralizar las iniciativas de integración y cooperación regionales.

Si la integración se concibe como un proceso en que intervienen activamente todos los agentes sociales, resulta condición necesaria para lograrla la existencia de sistemas democráticos de gobierno. Asimismo sólo podrá decirse que está en marcha un proceso de integración cuando sus beneficios sean percibidos por una parte importante de la población de cada país miembro. Uno de los beneficios más fáciles de percibir es la libertad de movimiento de las personas entre los países de un sistema de integración, condición difícil de lograr en el clima de restricción que imponen las autoridades no democráticas.<sup>5</sup>

¿Cómo pueden la integración y la cooperación regionales contribuir a la solución de estos problemas? Un primer paso sería ampliar el con-

<sup>5</sup>La Comunidad Económica Europea, por ejemplo, sólo acepta la asociación de países con gobiernos democráticos.



cepto de integración al plano político, ya que hasta hoy la visión predominante ha sido más bien 'comercialista'. Asimismo habría que despertar conciencia sobre la necesidad de lograr la unidad regional para hacer frente a la situación actual y a las perspectivas de las relaciones internacionales, ya que la unidad regional, por medio de la integración, es la única que puede garantizar la seguridad real de los países, preservando los atributos de una verdadera soberanía.

Junto con idear mecanismos que permitan la distribución equitativa de los beneficios de la integración, habría que lograr la participación efectiva de todos los niveles sociales, políticos y económicos en el proceso, lo que contribuiría a su democratización.

Para crear un ambiente político propicio a la solución de los conflictos fronterizos por medios pacíficos podría proponerse la suscripción de un

tratado latinoamericano que incluyera: garantía a cada país de la región de la integridad territorial y la no agresión; solución pacífica de las controversias; renuncia expresa al uso de la fuerza en la solución de conflictos o disputas de cualquier naturaleza; reducción gradual de los gastos militares para dedicar esos fondos al desarrollo económico y social; y respeto a la democracia y al pluralismo ideológico como formas de convivencia y de gobierno.

En estas tareas políticas no pueden estar ausentes los órganos de integración y cooperación de América Latina y el Caribe. Por el contrario, si no colaboran las secretarías de los sistemas subregionales de integración y el SELA a remover los obstáculos que frenan la integración, el proceso no podrá superar el marco estrecho e incompleto del 'comercialismo'. Las dificultades que enfrenta esa empresa son enormes.

### Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1982): *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*. Estudios e Informes de la CEPAL, N° 8. Santiago de Chile.
- (1983): *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*. Estudios e Informes de la CEPAL, N° 32. Santiago de Chile.
- (1984): *La crisis en América Latina: su evolución y*

- perspectivas*. (E/CEPAL/SES. 20/G.25). Santiago de Chile.
- (1985): *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*. Estudios e Informes de la CEPAL N° 49. Santiago de Chile.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1983): *Government finance statistics yearbook*, vol. VII, p. 29.
- Prebisch, R. (1984): La crisis global del capitalismo y su trasfondo teórico. *Revista de la CEPAL*, N° 22. Abril.